INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW: **"LAW AND WORLD"**
April 2021 (№17). Volume 7; Issue 3; Page No. 141-151
https://doi.org/10.36475/7.3.9
www.lawandworld.ge
ISSN: 2346-7916 (Print); ISSN: 2587-5043 (Online)



MEDIATION IN ADMINISTRATIVE DISPUTES

Salome Tsurtsumia
PhD Student of Tbilisi State University,
Affiliated Assistant Professor of the European University,
Deputy Chairperson of Roads Department of Georgia under the Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia

ABSTRACT

The role of mediation as mechanism for the amicable settlement of disputes is growing in the modern legal sector. Mediation is an alternative dispute resolution mechanism in modern law, and the Committee of Ministers of the Council of Europe recommended to use it in administrative disputes in 2001*. Mediation as the alternative dispute resolution mechanism is actively applied in civil disputes in Georgian legal sector, although it has not gained popularity in administrative disputes.

Overwhelmed courts with administrative disputes and delayed justice once again underscores the need for reform, which may consider development of a new program to establish new mechanisms in administrative disputes and popularize application of new mechanisms.

The use of mediation as an alternative dispute resolution mechanism in administrative-legal proceedings may have prospects, given its growing popularity in civil disputes and the methodology for resolving disputes amicably, although this requires judicial/legislative readiness. The goal of the study is to consider the perspective and possibility of using mediation in administrative disputes in order to demonstrate the need to use mediation as a mechanism.

KEYWORDS: Mediation, Alternative Dispute Resolution, Administrative Dispute

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ოფიციალური ვებ-გვერდი: www.matsne.gov.ge.
2. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ოფიციალური ვებ-გვერდი: www.matsne.gov.ge.
3. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ოფიციალური ვებ-გვერდი:

BIBLIOGRAPHY:

1. Administrative Procedure Code of Georgia, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
2. Civil Procedure Code of Georgia, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
3. Association Agreement between Georgia, on the one hand, and the European Union and the European Atomic Energy Community, on the other, and their Member States, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
4. Getsadze Sh., 2017. Alternative Dispute Resolution in Administrative Disputes (Experience

www.matsne.gov.ge.
4. გეწაძე შ., 2017. დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებები ადმინისტრაციულ დავებში (საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება და საქართველოს პერსპექტივები). მემორანდუმის ხელმომწერი ქვეყნების მოსამართლეთა ასოციაციების საერთაშორისო კონფერენციის მასალები, „მოსამართლეთა საქმიანობის შეფასების, სასამართლო მედიაციისა და არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების საკითხებზე", თბილისი.
5. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001. Official Website: www.coe.int
6. Comba M., Caranta R., 2014. Administrative Appels in the Italian Law: On the Brink of Extinction or Might They Be Saved (and Are They Worth Saiving). Administrative Dispute Resolution in European Administrative Law, Editors Dragos D.C., Neamatu B., Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
7. Davis W., Turku H., 2011. Access to Justice and Alternative Dispute Resolution. Journal of Dispute Resolution, no. 1.
8. Harter P.J. 1983. Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. Villanova Law Reviwe, 29.
9. Hoellering M.F. 1986. Alternative Dispute Resolution and International Trade. New York University Review of Law & Social Change, vol. 14, no. 3.
10. Lebovits G., Hidalgo L.R., 2010. Alternative Dispute Resolution in Real Estate Matters: The New York Experience. Cardozo Journal of Conflict Resolution, no. 2.
11. Ozbek M.S., 2009. Report on Alternative Dispute Resolution within the Context of Better Access to Justice. Dokuz Eylul Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi 11, no. Special Edition.
12. Riggs D.A., Dorminey E.K, 1987. Federal Agencies' Use of Alternative Means of Dispute Resolution. Administrative Law Journal, no. 1.
13. Smith W.F., 1984. Alternative Means of Dispute Resolution: Practices and Possibilities in the Federal Government. Missouri Journal of Dispute Resolution.
14. Stukenborg Ch., 1994. The Proper Rule of Alternative Dispute Resolution (ADR) in Environmental Conflicts. University of Dayton Law Review, no. 3.
15. Van Winkle K.M. 1997. Alternative Dispute Resolution: Approaches for Public Policy. LBJ Journal of Public Affairs, 9.

of Foreign Countries and Perspectives of Georgia). "Proceedings of the International Conference of Judges" Associations on Judicial Performance, Judicial Mediation and Juvenile Justice, Tbilisi. (In Georgian)
5. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001. Official Website: www.coe.int. (In English)
6. Comba M., Caranta R., 2014. Administrative Appels in the Italian Law: On the Brink of Extinction or Might They Be Saved (and Are They Worth Saiving). Administrative Dispute Resolution in European Administrative Law, Editors Dragos D.C., Neamatu B., Springer-Verlag Berlin Heidelberg. (In English)
7. Davis W., Turku H., 2011. Access to Justice and Alternative Dispute Resolution. Journal of Dispute Resolution, no. 1. (In English)
8. Harter P.J. 1983. Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. Villanova Law Reviwe, 29. (In English)
9. Hoellering M.F. 1986. Alternative Dispute Resolution and International Trade. New York University Review of Law & Social Change, vol. 14, no. 3. (In English)
10. Lebovits G., Hidalgo L.R., 2010. Alternative Dispute Resolution in Real Estate Matters: The New York Experience. Cardozo Journal of Conflict Resolution, no. 2. (In English)
11. Ozbek M.S., 2009. Report on Alternative Dispute Resolution within the Context of Better Access to Justice. Dokuz Eylul Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi 11, no. Special Edition. (In English)
12. Riggs D.A., Dorminey E.K, 1987. Federal Agencies' Use of Alternative Means of Dispute Resolution. Administrative Law Journal, no. 1. (In English)
13. Smith W.F., 1984. Alternative Means of Dispute Resolution: Practices and Possibilities in the Federal Government. Missouri Journal of Dispute Resolution. (In English)
14. Stukenborg Ch., 1994. The Proper Rule of Alternative Dispute Resolution (ADR) in Environmental Conflicts. University of Dayton Law Review, no. 3. (In English)
15. Van Winkle K.M. 1997. Alternative Dispute Resolution: Approaches for Public Policy. LBJ Journal of Public Affairs, 9. (In English)

NOTES:

1. Lebovits G., Hidalgo L.R., 2010. Alternative Dispute Resolution in Real Estate Matters: The New York Experience. Cardozo Journal of Conflict Resolution, no. 2, p.440. (In English)
2. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001. www.coe.int (In English)
3. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001. www.coe.int (In English)
4. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001. www.coe.int (In English)
5. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001. www.coe.int (In English)
6. Van Winkle K.M., 1997. Alternative Dispute Resolution: Approaches for Public Policy. LBJ Journal of Public Affairs, 9, p.18. (In English)
7. Hoellering M.F., 1986. Alternative Dispute Resolution and International Trade. New York University Review of Law & Social Change, vol. 14, no. 3, p.791. (In English)
8. Hoellering M.F., 1986. Alternative Dispute Resolution and International Trade. New York University Review of Law & Social Change, vol. 14, no. 3, p.791. (In English)
9. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001, www.coe.int (In English)
10. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001, www.coe.int (In English)
11. Comba M., Caranta R., 2014. Administrative Appels in the Italian Law: On the Brink of Extinction or Might They Be Saved (and Are They Worth Saiving). Administrative Dispute Resolution in European Administrative Law, Editors Dragos D.C., Neamatu B., Springer-Verlag Berlin Heidelberg, p.90. (In English)
12. Comba M., Caranta R., 2014. Administrative Appels in the Italian Law: On the Brink of Extinction or Might They Be Saved (and Are They Worth Saiving). Administrative Dispute Resolution in European Administrative Law, Editors Dragos D.C., Neamatu B., Springer-Verlag Berlin Heidelberg, p.97. (In English)
13. Stukenborg Ch., 1994. The Proper Rule of Alternative Dispute Resolution (ADR) in Environmental Conflicts. University of Dayton Law Review, no. 3, p.1310-1312. (In English)
14. Stukenborg Ch., 1994. The Proper Rule of Alternative Dispute Resolution (ADR) in Environmental Conflicts. University of Dayton Law Review, no. 3, p.1313-1319. (In English)
15. Administrative Procedure Code of Georgia, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
16. Civil Procedure Code of Georgia, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
17. Civil Procedure Code of Georgia, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
18. Civil Procedure Code of Georgia, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
19. Civil Procedure Code of Georgia, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
20. Getsadze Sh., 2017. Alternative Dispute Resolution in Administrative Disputes (Experience of Foreign Countries and Perspectives of Georgia). "Proceedings of the International Conference of Judges" Associations on Judicial Performance, Judicial Mediation and Juvenile Justice, Tbilisi. (In Georgian)
21. Association Agreement between Georgia, on the one hand, and the European Union and the European Atomic Energy Community, on the other, and their Member States, Legislative Herald of Georgia, Official Website: www.matsne.gov.ge. (In Georgian)
22. Ozbek M.S., 2009. Report on Alternative Dispute Resolution within the Context of Better Access to Justice. Dokuz Eylul Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi 11, no. Special Edition, p. 455. (In English)
23. Riggs D.A., Dorminey E.K, 1987. Federal Agencies' Use of Alternative Means of Dispute Resolution. Administrative Law Journal, no. 1, p. 130. (In English)
24. Smith W.F., 1984. Alternative Means of Dispute Resolution: Practices and Possibilities in the Federal Government. Missouri Journal of Dispute Resolution, p. 21. (In English)
25. Harter P.J. 1983. Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. Villanova Law Reviwe, 29, p. 1402. (In English)
26. Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001, www.coe.int. (In English)
27. Davis W., Turku H., 2011. Access to Justice and Alternative Dispute Resolution. Journal of Dispute Resolution, no. 1. p.50. (In English)

მედიაცია ადმინისტრაციულ დავებში

სალომე წურწუმია
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი,
ევროპის სასწავლო უნივერსიტეტის აფილირებული ასისტენტ-პროფესორი,
საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტის თავმჯდომარის მოადგილე

საკვანძო სიტყვები: მედიაცია, ალტერნატიული გადაწყვეტა, ადმინისტრაციული დავა

1. მედიაციის არსი

მედიაცია მოიხსენიება როგორც „ხელშემწყობი მოლაპარაკება". ეს არის არასავალდებულო პროცესი, რომელშიც მხარეები ცდილობენ კონსესუსის მიღწევას მესამე ნეიტრალური მხარის დახმარებით. მედიაცია უფრო არაფორმალური პროცედურაა, ვიდრე სასამართლო დავა და არბიტრაჟი, მისი არასადამსჯელო, კონსესუალური თვისებების გამო. მედიაცია შეიძლება დაიწყოს ნებისმიერ დროს, როდესაც დავა არ არის გადაწყვეტილი, მათ შორის სარჩელის შეტანამდე ან არბიტრაჟის დაწყებამდე.[1]

2001 წლის 5 სექტემბერს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ მიღებულ იქნა რეკომენდაცია 2001(9) „ადმინისტრაციულ ორგანოებსა და კერძო პირებს შორის დავის გადაჭრის სასამართლო გარჩევის ალტერნატიულ საშუალებათა შესახებ" (შემდგომში – რეკომენდაცია).[2] აღნიშნულ რეკომენდაციაში ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტმა განსაზღვრა საუკეთესო პრაქტიკის პრინციპები და ადმინისტრაციული ორგანოებსა და კერძო პირებს შორის დავის გადასაწყვეტად წევრ სახელმწიფოებს შესთავაზა შიდა გადასინჯვა, მორიგება, მედიაცია, დავის შეთანხმებით მოგვარება და არბიტრაჟი. ამასთან, განისაზღვრა, რომ ალტერნატიულ საშუალებათა მიზანშეწონილობა დავის მიხედვით უნდა განისაზღვროს.[3] რეკომენდაციაში მიეთითა, რომ ზოგიერთი ალტერნატიული საშუალება, როგორიც არის შიდა გადასინჯვა, მორიგება, მედიაცია და დავის შეთანხმებით მოგვარება, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სასამართლო განხილვის დაწყებამდე,[4] ხოლო არბიტრაჟი პრაქტიკულად გამორიცხავს სასამართლო განხილვას.[5]

მედიაცია არის დავის გადაწყვეტის ნებაყოფლობითი არაფორმალური პროცესი, სადაც ნეიტრალური მესამე პირი ეხმარება მხარეებს მიაღწიონ ურთიერთშეთანხმებას დავაში. მედიაცია ხშირად გამოიყენება როგორც სასამართლო დავის ალტერნატივა.[6] მედიაცია კონფლიქტების მოგვარების შესანიშნავი საშუალებაა საჯარო სექტორში და მხარეები, რომლებიც ჩართულნი არიან საერთაშორისო ვაჭრობაში, აღიარებენ მის უპირატესობებს მათ დავებში. განსაკუთრებით დიდ, კომპლექსურ დავებში, მედიაცია სულ უფრო ხშირად გამოიყენება როგორც პირველი ნაბიჯი მორიგებისათვის.[7] იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც შეუძლებელია მთელი დავის გადაწყვეტა მედიაციით, მხარეები ხშირად აღწევენ შეთანხმებას რამდენიმე ფაქტობრივ და სამართლებრივ გარემოებაზე, რაც ამარტივებს დარჩენილ საკითხებზე სასამართლო ან არბიტრაჟის გადაწყვეტილების მიღებას.[8] რეკომენდაციის შესაბამისად, მედიატორები შეხვედრების შესახებ ყოველ მხარესთან ცალკე ან ერთდროულად უნდა შეთანხმდნენ დავის გადასაჭრელად.[9] მედიატო-

1 Lebovits G., Hidalgo L.R., 2010. Alternative Dispute Resolution in Real Estate Matters: The New York Experience. Cardozo Journal of Conflict Resolution, no. 2, p.440.

2 Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001. www.coe.int

3 იქვე.

4 იქვე.

5 იქვე.

6 Van Winkle K.M., 1997. Alternative Dispute Resolution: Approaches for Public Policy. LBJ Journal of Public Affairs, 9, p.18.

7 Hoellering M.F., 1986. Alternative Dispute Resolution and International Trade. New York University Review of Law & Social Change, vol. 14, no. 3, p.791.

8 იქვე.

9 Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to

რებს შეუძლიათ ხელისუფლების ადმინისტრაციულ ორგანოებს შესთავაზონ უარი თქვან, გაითხოვონ ან სახე უცვალონ აქტს, მიზანშეწონილობისა და კანონიერების საფუძველზე.[10]

2. მედიაციის მაგალითები ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ ურთიერთობებში

მედიაციის, როგორც დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმის გამოყენებას ადმინისტრაციულ დავებში შესაძლოა პერსპექტივა ჰქონდეს, თუ მას ექნება სათანადო სამართლებრივი მხარდაჭერა. მაგალითად, იტალიაში მედიაციის ინსტიტუტის გამოყენება დასაშვებია საგადასახადო დავებში და კანონმდებლობა გარკვეული წახალისების მექანიზმსაც ითვალისწინებს, კერძოდ, იტალიაში 20 000 ევრომდე საგადასახადო დავებზე სავალდებულოა საგადასახადო ადმინისტრაციაში საჩივრის წარდგენა.[11] მნიშვნელოვანია, რომ იტალიაში საჩივრის წარდგენისას შესაძლოა მედიაციის მოთხოვნაც, რომელიც ცალკე დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმია და ამ შემთხვევაში გადასახადის გადამხდელი იღებს სარგებელს საგადასახადო ჯარიმის 40%-ის შემცირებით და იწყება შეთანხმების პროცედურა საგადასახადო ორგანოსთან.[12]

მედიაცია, როგორც დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმი, შესაძლოა პერსპექტიული აღმოჩნდეს ისეთ ადმინისტრაციულ დავებში, სადაც დავის მხარე მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანო და ერთი კერძო პირია, მაგალითად, სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურების დავები, საჯარო სამსახურის კანონმდებლობიდან გამომდინარე დავები. ადმინისტრაციულ დავაში რამდენიმე პირის მონაწილეობამ, შესაძლოა გაართულოს მედიაციის ინსტიტუტის გამოყენება. იმდენად, რამდენადაც შეთანხმების მიღწევას მედიაციის გამოყენებით სჭირდება ყველა მხარის თანხმობა, ხოლო ადმინისტრაციულ პროცესში მონაწილე, თუნდაც ერთი მხარის უარყოფითი პოზიციით მედიაცია შესაძლოა წარუმატებლად დასრულდეს. თუმცა მედიაცია შესაძლოა, პერსპექტიული იყოს შესაბამის ადმინისტრაციულ დარგებში მიუხედავად დავაში მონაწილე პირთა რაოდენობისა, მაგალითად, გარემოს დაცვით, სამშენებლო სფეროში. ამ შემთხვევაში, მედიაციის წარმატება შესაძლოა განაპირობოს დარგში შესაბამისი ტექნიკური ცოდნისა და გამოცდილების მქონე მედიატორის ჩართულობამ, რომელიც ოპტიმალურ გზას შეარჩევს კონსესუსის მისაღწევად. მაგალითად, გარემოსდაცვით სფეროში პირველად მედიაცია 1970 წელს იქნა გამოყენებული აშშ-ში. კერძოდ, ეს იყო ფორდის ფონდის ექსპერიმენტული პროგრამა, რომელმაც უზრუნველყო ამ პროექტის დაფინანსება. საკითხი ეხებოდა წყალდიდობის მაკონტროლებელი დამბის მოწყობას ვაშინგტონის შტატში მდინარე სნოქვალმიეზე, რაზეც უკმაყოფილება გამოხატა რამდენიმე პირმა. კერძოდ, უკმაყოფილებას გამოხატავდნენ გარემოს დამცველები. დამბის მოწყობა მიზნად ისახავდა ახლოს მცხოვრები მოსახლეობის დაცვას. აღნიშნულ დავაში 1973 წელს მედიატორები ჩაერთვნენ. მედიაციისა და მხარეებთან ორიგანიზებული რამდენიმე შეხვედრის შემდეგ, დავა დასრულდა მორიგებით. აღნიშნული მედიაციის შემდეგ განისაზღვრა, რომ გარემოსდაცვით საკითხებში მედიაცია იყო წარმატებული ნაბიჯი.[13]

გარემოსდაცვით საკითხებში მედიაცია წარმატებით იქნა გამოყენებული აშშ-ში ასევე გედის ტბაზე ჰიდროელექტრო სადგურის დამბის მშენებლობისას წარმოშობილი დავის ფარგლებში, ვაშინგტონიდან სიეტლამდე შიდასახელმწიფოებრივი მაგისტრალის მშენებლობის ფარგლებში გარემოსდაცვით საკითხებზე წარმოშობილი დავის ფარგლებში და სხვა[14]. დღეს აშშ-ში გარემოსდაცვით საკითხებზე აქტიურად იყენებენ მედიაციას, როგორც დავის გადაწყვეტის მექანიზმს. ზემოაღნიშნულ ყველა დავაში მედიაციის დროს წამოჭრილი იყო გარემოსდაცვით სფეროში ტექნიკური არგუმენტები და ჩართულნი იყვნენ გარემოსდაცვის სფეროს მცოდნეები, საბოლოოდ მიღწეულ იქნა შეთანხმება ალტერნატიულ მეთოდებზე, რაც ერთ-ერთი გადამწყვეტი ფაქტორია დავის მშვიდობიანად გადაწყვეტისათვის. სწორედ სხვადასხვა ალტერნატივების შეთავაზება არის დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმის ერთ-ერთი ელემენტი, რაც მის წარმატებას განაპირობებს.

litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001, www.coe.int

10 იქვე.

11 Comba M., Caranta R., 2014. Administrative Appels in the Italian Law: On the Brink of Extinction or Might They Be Saved (and Are They Worth Saiving). Administrative Dispute Resolution in European Administrative Law, Editors Dragos D.C., Neamatu B., Springer-Verlag Berlin Heidelberg, p.90.

12 იქვე, p.97.

13 Stukenborg Ch., 1994. The Proper Rule of Alternative Dispute Resolution (ADR) in Environmental Conflicts. University of Dayton Law Review, no. 3, p.1310-1312.

14 იქვე, p.1313-1319.

3. ადმინისტრაციულ დავებში მედიაციის გამოყენების შესაძლებლობა საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის შესაბამისად, თუ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში გამოიყენება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის დებულებანი[15]. საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი აღიარებს სასამართლო მედიაციის ინსტიტუტს.[16] სარჩელის სასამართლოში წარდგენის შემდეგ სასამართლო მედიაციისადმი დაქვემდებარებული საქმე შეიძლება დავის მხარეთა შეთანხმებით დასრულების მიზნით მედიატორს გადაეცეს.[17] საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით განსაზღვრულია იმ დავების ჩამონათვალი, რომლებიც შესაძლოა დაექვემდებაროს სასამართლო მედიაციას.[18] მათ შორის კანონი იძლევა იმის შესაძლებლობას, რომ მედიაციას დაექვემდებაროს ნებისმიერი სხვა დავა – მხარეთა შეთანხმებით[19]. შესაბამისად, მხარეთა შეთანხმებით შესაძლებელია ნებისმიერი ადმინისტრაციული დავა დაექვემდებაროს სასამართლო მედიაციას. სასამართლო მედიაციის ინსტიტუტი სასამართლო სისტემის ნაწილია და მასში სასამართლო სისტემის მონაწილეობას ითვალისწინებს. სასამართლო მედიაციის ინსტიტუტი არ არის ინსტიტუციური მედიაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმდებლობა იძლევა ადმინისტრაციულ დავებში სასამართლო მედიაციის ინსტიტუტის გამოყენების შესაძლებლობას, ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში ეს ნორმები და, შესაბამისად, დავის გადაცემა მედიატორისათვის, ჯერჯერობით, პრაქტიკულად არასოდეს გამოუყენებიათ[20]. სავარაუდოდ აღნიშნული განპირობებულია იმ გარემოებით, რომ სასამართლო მედიაციის ინსტიტუტი უკავშირდება სასამართლო სისტემას, ასევე აღნიშნულ ინსტიტუტს უკავშირებენ მხოლოდ სამოქალაქო დავებს და ადმინისტრაციულ დავებში მხარეები არ ცდილობენ სასამართლო მედიაციის გამოყენებას, ვინაიდან ისედაც სასამართლო პროცესში არიან ჩაბმულნი.

მედიაციის, როგორც ინსტიტუციური დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმების სამართლებრივ სივრცეში დამკვიდრება საჭიროებს სამართლებრივი სისტემის მზაობას. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წლის 27 ივნისს ხელი მოეწერა ასოცირების შეთანხმებას, რომლშიც გათვალისწინებულია სახელმწიფოს ვალდებულებები დავების მედიაციის, მოლაპარაკებისა და არბიტრაჟის მექანიზმებით გადაწყვეტის კუთხით[21], თუმცა აღნიშნული არ ავალდებულებს სახელმწიფოს, დაამკვიდროს ინსტიტუციური დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმები ადმინისტრაციულ დავებში.*

4. მედიაციის პერსპექტივა ადმინისტრაციულ დავებში

მედიაციის, როგორც ინსტიტუციური დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმების დამკვიდრება გონივრული იქნება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს ამის ლეგიტიმური საფუძველი და შესაძლებელი იქნება მისი პრაქტიკული გამოყენება. ეფექტური დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებების მკაფიოდ განხორციელება ამარტივებს მოქალაქეთა ხელმისაწვდომობას მართლმსაჯულებაზე.[22]

მართლმსაჯულების სისტემამ უნდა უზრუნველყოს ყველა საჭიროების განსაზღვრა და

---

15 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ოფიციალური ვებ-გვერდი: www.matsne.gov.ge.

16 საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ოფიციალური ვებ-გვერდი: www.matsne.gov.ge.

17 იქვე.

18 იქვე.

19 იქვე.

20 გეწაძე შ., 2017. დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული საშუალებები ადმინისტრაციულ დავებში (საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება და საქართველოს პერსპექტივები). მემორანდუმის ხელმომწერი ქვეყნების მოსამართლეთა ასოციაციების საერთაშორისო კონფერენციის მასალები, „მოსამართლეთა საქმიანობის შეფასების, სასამართლო მედიაციისა და არასრულწლოვანთა მართლმსაჯულების საკითხებზე", თბილისი, გვ. 116.

21 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ოფიციალური ვებ-გვერდი: www.matsne.gov.ge.

* ვალდებულებები უკავშირდება თავისუფალი ვაჭრობის სფეროსა და ენერგეტიკის სფეროში დავებს.

22 Ozbek M.S., 2009. Report on Alternative Dispute Resolution within the Context of Better Access to Justice. Dokuz Eylul Universitesi Hukuk Fakultesi Dergisi 11, no. Special Edition, p. 455.

საშუალება მისცეს ნებისმიერ ალტერნატივას არაფორმალური პროცედურისათვის, როდესაც არსებობს ორივე მხარის საჭიროება.[23] მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ დავებში დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმის – მედიაციის, დამკვიდრებაზე ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის მიერ გაიცა რეკომენდაცია, ინსტიტუციური დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმების დამკვიდრება ისევ გამოწვევას წარმოადგენს სახელმწიფოებისათვის. პრაქტიკულად ყველა თანხმდება, რომ დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული პროცესი გვთავაზობს დავის მოგვარების უფრო სწრაფ და ეკონომიკურ საშუალებას, ვიდრე ტრადიციული პროცესებია. კერძო სექტორი და სახელმწიფო დავის გადაწყვეტის ალტერნატიულ საშუალებებს თეორიულად მიმზიდველად თვლიან, თუმცა მათ ნაკლებად სურთ ამ ტექნიკის გამოყენება იქ, სადაც მეორე მხარეს სამთავრობო უწყება წარმოადგენს.[24]

ალტერნატიული ტექნიკის გამოიყენება ადმინისტრაციულ პროცესებში ვითარდება, მაგრამ არცერთი განსაკუთრებული თეორია არ განვითარებულა, თუ როგორ უნდა იქნეს გამოყენებული ისინი, როგორ უკავშირდება ისინი ტრადიციულ პროცესებს, პროცედურების რა ფორმები უნდა იქნეს გამოყენებული, რომ უზრუნველყოფილი იყოს მხარეთა და ადმინისტრაციულ ორგანოთა დაცვა, რა არის მათი დადებითი და უარყოფითი მხარეები.[25]

ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციის შესაბამისად რეკომენდირებულია ალტერნატიული საშუალებების გამოყენება დავის დაწყებამდე, რეკომენდაცია ასევე განსაზღვრავს სასამართლოს შესაძლებლობას მიუთითოს მხარეებს ალტერნატიული მექანიზმის გამოყენებაზე. რეკომენდაცია მხოლოდ არბიტრაჟის შემთხვევაში გამორიცხავს სასამართლოს ჩართულობას.[26] მედიაცია სწორედ ის მექანიზმია, რომელიც უნდა იქნეს გამოყენებული დავის სასამართლოში დაწყებამდე, თუმცა სასამართლოში დავის დაწყება არ უნდა გამორიცხავდეს ინსტიტუციური მედიაციის გამოყენებას დავის ნებისმიერ ეტაპზე. აღნიშნული დაზოგავს როგორც კერძო პირების, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოების დროსა და ხარჯებს. ამასთან, მედიაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელია კონფიდენციალურობა, რომელიც ეფექტურად შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ადმინისტრაციული ორგანოებისა და კერძო პირების მიერ, იმ შემთხვევაში, თუ საკითხი თავისი არსით არის სენსიტიური ან თუ საკითხის გადაწყვეტაზე ინფორმაციის გავრცელებამ შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს კერძო პირის ინტერესებზე.

ზოგადად მუდმივი დავები ადმინისტრაციულ ორგანოებთან და სასამართლოებში ადმინისტრაციული კატეგორიის დავების ზრდა უარყოფითად აისახება სახელმწიფო მმართველობის სისტემაზე. ეს იმას ნიშნავს, რომ მოქალაქეთა უკმაყოფილება სასამართლოებში გაზრდილ დავებში აისახება. სასამართლოებში ადმინისტრაციული დავების ზრდით შეიძლება ითქვას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების სამედიაციო საქმიანობა არაეფექტურია, ისინი არ იყენებენ მედიაციის ყველა რესურსს და მოქალაქეებისათვის მათი ინტერესების დასაცავად ყველა გზა მხოლოდ სასამართლომდე მიდის. აღნიშნულმა შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ ნდობის დაკარგვა, რაც შეუქცევადს გახდის ადმინისტრაციული ორგანოების პასუხისმგებლობის საკითხს.

უკანასკნელ წლებში სასამართლოებში ადმინისტრაციული დავების რაოდენობა ყოველწლიურად ათასებს აჭარბებს,* რამაც გამოიწვია სასამართლო სისტემის გადატვირთვა და საქმეთა განხილვის გაჭიანურება. ფაქტობრივად მარტივი ადმინისტრაციული დავებიც კი, მხოლოდ პირველი ინსტანციის სასამართლოებში გრძელდება 2-3 წელი. უფრო დიდ პრობლემას წარმოადგენს დასრულებულ საქმეზე მხარეთათვის დასაბუთებული გადაწყვეტილების ჩაბარება, რაც იმდენად ხანგრძლივი პროცესია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში, მო-

23 Riggs D.A., Dorminey E.K, 1987. Federal Agencies' Use of Alternative Means of Dispute Resolution. Administrative Law Journal, no. 1, p. 130.

24 Smith W.F., 1984. Alternative Means of Dispute Resolution: Practices and Possibilities in the Federal Government. Missouri Journal of Dispute Resolution, p. 21.

25 Harter P.J. 1983. Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. Villanova Law Reviwe, 29, p. 1402.

26 Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties, Rec(2001)9, 5 September 2001, www.coe.int

* ადმინისტრაციული დავების მზარდი ტენდენცია ასახულია სტატისტიკურ ანგარიშებში. ამ მიზნით შეგვიძლია გავეცნოთ თბილისის საქალაქო სასამართლოს სტატისტიკურ ანგარიშს. 2017 წელს თბილისის საქალაქო სასაამრთლოში წარდგენილ იქნა – 9040 ადმინისტრაციული დავა; 2018 წელს – 8329; 2019 წელს – 10453; 2020 წელს – 8610. იხ.<https://tcc.court.ge/ka/Statistics> [07.06.2021]

ქალაქემ ეს გადაწყვეტილება შეიძლება მიიღოს გადაწყვეტილების გამოცხადებიდან 9-12 თვის შემდეგ.

ადმინისტრაციული დავების განხილვის დროსთან დაკავშირებული პრობლემა უფრო მკაფიოდ ჩანს სოციალური სახის დავებში, როდესაც მაგალითად იხილება პირის თანამდებობიდან გათავისუფლების საკითხი. დროსთან დაკავშირებული პრობლემა ასევე გავლენას ახდენს საგადასახადო დავებზე, სახელმწიფოს მხრიდან ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებულ დავებზე და სხვა დავებზე, რომელთა ფარგლებში სასამართლოს გადაწყვეტილების მიღება დაუყოვნებლივ მნიშვნელოვანია. მსგავსი გაჭიანურებული დავები ვერ უზრუნველყოფს მართლმსაჯულების ხელმისაწვდომობას, ვინაიდან მოქალაქეებს არ აქვთ შესაძლებლობა „გონივრულ ვადაში" მიიღონ მართლმსაჯულება, რაც ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის ევროპული კონვენციის დარღვევად შეიძლება მივიჩნიოთ.

ხაზგასასმელია ის გარემოება, რომ, საქმეთა რაოდენობის ზრდის გათვალისწინებით, სასამართლოები ორიენტირებული ხდებიან ტექნიკურ ასპექტებზე და იკარგება მართლმსაჯულების ხარისხი, რაც მოიცავს იმას, რომ სასამართლოები უფრო ნაკლებ დროს უთმობენ რთული კატეგორიის დავებს, რომლებსაც სამართლის განვითარებისათვის შესაძლოა პრეცედენტული მნიშვნელობა ჰქონდეს. ამ შემთხვევაში, სასამართლოები არ ზრუნავენ მყარად დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღებაზე, სამართლის განვითარებაზე, რაც იწვევს საქმეების ზემდგომ ინსტანციაში გასაჩივრების აუცილებლობას.

პრობლემას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების მიდგომა დავებთან დაკავშირებით, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოები ყველა საკითხს ასაჩივრებენ ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოში მიუხედავად იმისა, რომ მათ შესაბამისი სამართლებრივი არგუმენტაცია არ გააჩნიათ, რაც იწვევს ზემდგომი ინსტანციის სასამართლოების გადატვირთვასაც. შესაბამისად, ჯამურად ყველა ინსტანციის სასამართლოში საქმის განხილვას შეიძლება დასჭირდეს დრო – 3-4 წელი და მეტი.

საქართველოს მოსახლეობის რაოდენობის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული დავების ზრდის მსგავსი ტენდენცია ხაზს უსვამს მართლმსაჯულების სისტემაში რეფორმის საჭიროებას. მართლმსაჯულების რეფორმა არ მოიცავს მხოლოდ სასამართლო სისტემის რეფორმას, არამედ სახელმწიფომ უნდა იფიქროს სხვა ალტერნატივებზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ სასამართლოებში ადმინისტრაციული დავების შემცირებას. მართლმსაჯულების სისტემაზე წვდომა გულისხმობს კონფლიქტების მოგვარების გზების შექმნას, ფორმალურ იურიდიულ სტრუქტურაში სხვადასხვა სტრატეგიების მეშვეობით,[27] ასეთ სტრატეგიებად შეგვიძლია განვიხილოთ დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმების სხვადასხვა ფორმები, მათ შორის, მედიაცია. მედიაცია რთულ შემთხვევებში შეთანხმების მიღწევისა და დავის მშვიდობიანად გადაწყვეტის საშუალება შეიძლება იყოს, ამ შემთხვევაში, მხარეები ისარგებლებენ შესაძლებლობით – დაზოგონ დრო, თანხა და შეინარჩუნონ თანამშრომლური ურთიერთობა. მაგალითად, საჯარო სამსახურის კანონმდებლობიდან გამომდინარე, სასამართლოებში არსებული დავები ძირითადად უკავშირდება პირის თანამდებობიდან გათავისუფლებისა და აღდგენის მოთხოვნებს, ასევე, პირისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების საკითხებს. აღნიშნული წარმოადგენს ისეთ საკითხებს, რომელიც უნდა გადაწყდეს უმოკლეს ვადებში. გაჭიანურებული სასამართლო პროცესები ზრდის საჯარო დაწესებულების ხარჯს, რადგანაც პირის მოთხოვნის ოთხი წლის შემდეგ დაკმაყოფილების შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულებას უწევს ამ ოთხი წლის ხარჯის ანაზღაურება. მედიაცია აქტიურად გამოიყენება შრომით დავებში და აღნიშნული ანალოგიით ის საჯარო სამსახურის კანონმდებლობიდან გამომდინარე დავის ფარგლებშიც შესაძლოა აქტიურად იქნეს გამოყენებული. საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული დავების განხილვა მედიაციის მექანიზმით გამართლებული უნდა იყოს ასევე კონფიდენციალურობის პრინციპით, რადგანაც, ამ შემთხვევაში განხილვის საგანია პირის პირადი ინფორმაცია, რაც კანონმდებლობით დაცვის ღირსი ინფორმაციაა. სასამართლოში აღნიშნული საქმეების განხილვა გამორიცხავს ინფორმაციის კონფიდენციალურობას. შესაბამისად, ამ დარგისათვის მედიაცია უფრო მოქნილი და ეფექტური იქნება, თუ იარსებებს მხარეთა შეთანხმება.

სასამართლოებში ადმინისტრაციული დავების შემცირების მიზნით, უნდა შეიქმნას საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც გაითვალსიწი-

27 Davis W., Turku H., 2011. Access to Justice and Alternative Dispute Resolution. Journal of Dispute Resolution, no. 1. p.50.

ნებს ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციას დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმების დანერგვაზე, ვინაიდან დღეს, სახელმწიფოს წინაშე, ამის რეალობად ქცევის აუცილებლობა დგას. ამ შემთხვევაში, ინსტიტუციური მედიაციის დანერგვა კანონმდებლობაში სათანადო ცვლილების გარეშე შეუძლებელია. მედიაციის მექანიზმის ადმინისტრაციულ დავებში დამკვიდრება შეიძლება იყოს ხელშემწყობი ბერკეტი სასამართლოების გადატვირთულობის გამოწვევის შესამცირებლად.

მნიშვნელოვანია, რომ ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაციაში განსაზღვრული დავის გადაწყვეტის ყველა ალტერნატიული მექანიზმი შესაძლოა არ საჭიროებდეს ინსიტიტუციურ რეგლამენტაციას კანონმდებლობაში, თუმცა, კანონმდებლობა უნდა ავალდებულებდეს ადმინისტრაციულ ორგანოებს დავის გადაწყვეტის ალტერნატიული მექანიზმების გამოყენებას. ამასთან, ისეთი მექანიზმი, როგორიც არის მედიაცია, საჭიროებს ინსტიტუციურ რეგლამენტაციას იმდენად, რამდენადაც აღნიშნულ პროცესში მონაწილეობენ სხვა მესამე ნეიტრალური პირები და მხარეთა მოლაპარაკების უნარებზე არ არის დამოკიდებული მოლაპარაკება/მორიგება.

ადმინისტრაციულ დავებში მედიაციის მექანიზმების გამოყენებას სიფრთხილითა და სკეპტიციზმით შეიძლება შეხვდნენ ადმინისტრაციული ორგანოები, რაც თავიდანვე საჭიროებს გარკვეული სახის რეგლამენტაციას. კერძოდ, უნდა იქნეს გათვალისწინებული შესაბამისი ღონისძიებები, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოებს წაახალისებს, გამოიყენონ მედიაცია დავების მოსაგვარებლად. ასეთი მექანიზმი შეიძლება იყოს მედიაციისათვის მიმართვის დავალდებულება სასამართლოს მიერ, თუმცა აღნიშნული რეგლამენტირებულ უნდა იქნეს საკანონმდებლო დონეზე, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანომ მიიღოს გადაწყვეტილება ინსტიტუციური მედიაციის გამოყენებაზე.

ადმინისტრაციულ დავებში დავის გადაწყვეტის მედიაციის, როგორც ალტერნატიული მექანიზმების დამკვიდრება საჭიროებს აღნიშნული მექანიზმის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შეფასებას, იმისთვის, რომ დამკვიდრებული მექანიზმი იყოს ეფექტური და ადმინისტრაციულ ორგანოებს გაუჩინოს მოტივაცია, დავები მშვიდობიანი გზით დაასრულონ. დავა არ არის გამოსავალი და არც სასამართლო გადაწყვეტილების არსებობა არის საჭირო ყველა საკითხზე. საკითხები, რომლებიც მედიაციის გამოყენებით შეიძლება გადაწყვიტონ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა, არ უნდა იქცეს სასამართლოს დარბაზში მსჯელობის საგნად. თუმცა, ახალი ინსტიტუციების დამკვიდრება მოითხოვს სიფრთხილეს, დროს, სწავლებას, ადამიანურ და ფინანსურ რესურსებს, რომელიც ახალი მექანიზმების თანმდევი პროცესია.